

建立台灣的海洋保護區：法規與制度觀點

Establishing Marine Protected Areas in Taiwan:

Legal and Institutional Aspects

邱文彥

國立中山大學海洋環境及工程系

摘要

海洋環境與資源的保護，在國際間日受重視；而「海洋保護區」的劃設，目前則被認為是一項可行重要的措施。然而，國內相關討論迄今仍然十分有限，甚有必要投入更多的研究。本文著重文獻之蒐集，分析研究相關理念與實踐；同時進行台灣相關體制探討，其主要目的在提出若干結論與建議，提供政府對於海洋保護區相關建制與學界進一步研究之參考。

一、前言

保護區系統的建立，目前在國際間甚受重視，並被認為是保育生物多樣性的最重要方法之一。例如，公元一九九二年間於巴西舉行的地球高峰會議，提出了「生物多樣性公約」；該公約第八條籲請各國建立各種保護區系統，同時依需要研訂評選、設置和管理的原則，以確保生物之多樣性。一九九六年七月亞太經合會部長會議於馬尼拉召開時，呼籲各會員體致力於追求亞太地區「海洋環境的永續性」。海洋保護區的規劃管理，不但與生物多樣性和景觀休閒有密切關係，更關係到後續世代潛在的權益與福祉。然而，有關海洋保護區的理念與作法，可以說仍在發展階段。台灣現行法規中，有些與海洋保護區之劃設有所關係，但這些法規能否應用、有否需補充之處，實有必要予以研究。

二、海洋保護區的理念與實踐

建立海洋保護區的目的，在保護管理重

要的海洋與河口系統，以維繫基因之多樣性；同時將珍稀瀕危的物種，予以保護，特別是保護與這些物種生存攸關的棲息場所。雖然目前各國所發展的「保護區」體系有所差異，但大致不脫「國際自然及自然保育聯盟（IUCN）」所做的六大類（IUCN, 1984; 陳欣榮 1997）：
（1）嚴格自然保留區／荒野區（strict natural reserve/wilderness area）；（2）國家公園（national park）；（3）自然遺跡（natural monument）；（4）棲息地／物種管理區（habitat/species management area）；（5）地景保護區／海景保護區（protected landscape/seascape）；（6）、資源管理保護區（managed resource protected area）。海洋保護區也可以參考上述分類，做出系統係歸類。

海洋保護區的規劃管理，應包括場址評選、周邊影響評估，以及計畫研訂等步驟著手。在確立目標，分區決定環境的特色之後，下一步的主要工作，即在界定有潛力的海洋保護區地點。此時，界定海洋保護區及其邊界的因子，會因政策目標或目的而有所不同，俾選出符合需求的海洋保護區。陳欣榮（1997），

將這些準則彙整如下：

1. 生態環境方面：多樣性、自然性、生物地理代表性、生態重要性、完整性、生物依賴性、獨特性、脆弱性。
2. 社會經濟方面：經濟重要性、社會重要性、科學重要性、國際或國家重要性、可行性、可及性、利益衝突與相容性。
3. 其他準則：急迫性、受威脅程度、有效性。

一般而言，海洋保護區的選址是以生態環境面的準則為優先考慮。這些準則的應用，則多半採用「專家評選法(Delphi)」或是「疊圖法(overlay)」，但資料分析與方法上，應謹慎處理(Ray, 1994; Salm and Price, 1995; 陳欣榮, 1997)。

海洋保護區可說是一個含義甚廣的名詞，包含了許多不同的名稱或型態，因為各個國家有不同的體制背景，因此作法也有所不同。然而，不論是稱為「海洋公園」、「海洋庇護區」、「海洋保育區」或「海洋自然保護區」等不同名稱，海洋保護區的理念，目前已獲得全球許許多多的國家採納和施行。例如，加拿大於一九八六年間制定了「國家海洋公園政策」；一九九四年，此一政策修訂為「國家海洋保育區政策」。一九九五年中，該國又訂出了「加拿大國家海洋保育區體系計畫」。目前加拿大正在推動制定「海洋保育區法」等相關工作(Parks Canada, 1994; 1995; 1997)。

澳洲的大堡礁(Great Barrier Reef)綿延2,300公里，包括了600個島嶼，以及350個珊瑚岩。其內有超過1,500種物種，400種以上的珊瑚，可謂全人類最重要的遺產之一(Lik, 1996)。「大堡礁海洋公園法」是其根本大法，該法之下，又有「大堡礁海洋公園管理辦法」和「大堡礁海洋公園環境管理費」等辦法(Great Barrier Reef Marine Park Authority, 1995; 1997)。這些相關辦法的要旨，除規範

公園管理局的功能外，並建立嚴格有系統的分區計畫和許可制度(陳欣榮, 1997; 邱文彥, 1998)。管理局在一九九四年間完成了由一九九四年至二〇一九年，長達二十五年的策略計畫，名為：「維護它的偉大：大堡礁世界遺產區二十五年策略計畫」，將主要內容區分為保育、資源管理、溝通諮詢、研究與監測、整合性規劃、原住民利益、管理步驟和法規制度等八大項，十分值得參考(Great Barrier Reef Marine Park Authority, 1994)。

中國大陸在海域生態保育方面的規定，也有其可供參考的體制。例如，一九七九年頒佈的「水產資源繁殖保護條例」、一九八九年發布「中華人民共和國水下文物保護管理條例」等，對於漁業和水下資產保護都有規定。

直接規範海洋保護區的大陸法律，首推一九八二年公布的「中華人民共和國海洋環境保護法」，該法規定：有關部門可以根據海洋環境保護的需要，劃出海洋特別保護區、海上自然保護區和海濱風景游覽區，並採取相應的保護措施。隨後，大陸的國家海洋局於一九八八年底，訂定了「建立海洋自然保護區工作綱要」等一系列文件，使中共海洋自然保護區的建設工作進入了一個有系統的階段。國家海洋局復依據「中華人民共和國自然保護區條例」，制定了「海洋自然保護區管理辦法」，並於一九九五年發布實行。

上述辦法所稱「海洋自然保護區」，是指：「以海洋自然環境和資源保護為目的，依法把包括保護對象在內的一定面積的海岸、河口、島嶼、濕地或海域劃分出來，進行特殊保護和管理的區域。」依據自然保護區管理條例的方式，海洋自然保護區也分為國家級和地方級。海洋自然保護區管理辦法中，應建立海洋保護區的條件，包括：(1) 典型海洋生態系統所在區域；(2) 高度豐富的海洋生物多樣性區域或珍稀、瀕危海洋生物物種集中分佈區域；(3) 具有重大科學文化價值的海洋自然

遺跡所在區域；(4)具有特殊保護價值的海域、海岸、島嶼、溼地；和(5)其他需加以保護的區域等。為利於自然保護區的設立管理，並能較明確地反映自然資源特點、保護對象的性質及保護程度，大陸的海洋保護區共劃分為「海洋自然保護區系列」、「海洋特別保護區系列」和「海洋公園系列」等三個系列，可供參考（李鳴峰，1995；陳欣榮，1997；邱文彥，1998）。

三、台灣的管理體制與課題

台灣地區以往也劃設了許多保護區，例如依據發展觀光條例有「國家風景特定區」；文化資產保存法有「古蹟保存區」、「生態保育區」、「自然保留區」；野生動物保育法有「重要棲息環境」、「野生動物保護區」；都市計畫法規中也有「保護區」之劃設，加上國家公園法也設立「國家公園」。另外一些行政機關也依據職權命令，劃設保護區。因此，其類型繁多，依據各有不同。但除了部分含括海域外，迄今並沒有特別對於海洋保護區研定具體的規範。本小節將討論國內現有的主要法規。

(一) 野生動物保育法及其施行細則

野生動物保育法第三條將「野生動物」定義為：「一般狀況下，應生存於棲息環境下之哺乳類、鳥類、爬蟲類、兩棲類、魚類、昆蟲及其他種類之動物。」本法所稱之「棲息環境」，則指「維持動植物生存之自然環境。」依據第十條第一項規定：地方主管機關「得」就野生動物棲息環境有特別保護必要者，劃定為野生動物保護區，擬訂保育計畫並執行之。但中央主管機關「認為緊急或必要時」，得經野生動物保育諮詢委員會之認可，逕行劃定或變更野生動物保護區。為保育野生動物，維護生物多樣性與自然生態之平衡，該法施行細則第五條所規定，野生動物重要棲息環境之類別

如下：「海洋生態系」、「河口生態系」、「沼澤生態系」、「湖泊生態系」、「溪流生態系」、「森林生態系」、「農田生態系」、「島嶼生態系」及「複合型生態系」等類別，可說為我國建立海洋保護區訂定了重要的法源基礎。

然而，野保法的問題在於：中央政府僅在「緊急而必要」時才可能逕行劃定保護區；然而，保育的事務與公害污染「立即而明顯」的危害不同，要構成緊急而必要的情況不易構成或認定，尤其是保育觀念太差、機關無決心與魄力，以及相關資訊缺乏時，類似規定就容易造成中央推給地方，地方不願承擔，層層推諉的情況。另外，地方主管機關若礙於某種考慮或因素（如選票、政治利益），而不積極辦理保護區劃設時，對其「不作為」野保法並無更明確的約束力。雖然如此，這項法規仍然為我國建立海洋保護區訂定了較為可行的重要法源基礎。

(二) 文化資產保存法及其施行細則

民國七十一年五月二十六日公布的「文化資產保存法」，可以說最具體地呈現台灣資產保存維護與景觀保育管理「多頭馬車」的現象。其中，本法第十九條規定，自然文化景觀依其特性，分為：(1)生態保育區（指依法應加保護之特殊動植物生育、棲息地）；(2)自然保留區（指依法指定，具有代表性生態系，或具有獨特地形、地質意義，或具有基因保存永久觀察，教育研究價值之區域）；(3)珍貴稀有動植物（指本國特有之動植物或族群數量上稀少或有滅絕危機之動植物）。但該法實施迄今，我國只有自然保留區之劃設（如台北都會區之關渡、挖子尾紅樹林，以及大武山自然保留區），尚無依據文資法劃設之「生態保育區」。因此，法雖也明文規定，但未依法執行，相關規定不過形同具文。

(三) 國家公園法及其施行細則

民國六十一年六月十三日公布的「國家公園法」通過十二年後，我國才正式成立第一個且包含海域的墾丁國家公園。國家公園法第八條有「野生物」的定義，因此國家公園法對於海洋保護區概念的執行，仍有斟酌適用的空間。假設一個海岸地區擬設立「國家公園」，則須回歸至國家公園法的系統中節制。但國家公園的選定，有其標準。依本法第六條，得設立為「國家公園」者，必須是：(1) 具有特殊景觀、地形、地物、化石及未經人工培育自然演進生長之野生或子遺動物植物，足以代表國家自然遺產者；(2) 具有重要之史前遺跡、史後古蹟及其環境，富有教育意義，足以培育國民情操，需由國家長期保存者；或(3) 具有天然育樂資源、風景特異、交通便利，足以陶冶國民性情，供遊憩觀賞者。以上要件，如果無法適當解釋或延伸，以符合其中一種要件，要劃設為國家公園恐有困難。相較於其他法律，這項二十餘年前公布的國家公園法只有一年以下有期徒刑或五千元以下罰金的輕微罰則。

(四) 森林法暨相關法規

依據我國森林法，為漁業經營所必要或為自然保育所必要等因素，應劃為「保安林」。除保安林的劃設外，林業主管機關自民國六十三年起也依據森林法、狩獵法、野生動物保育法及文化資產保存法等相關法令，劃定三十餘處「國有林自然保護區」，保護之對象包括珍稀動、植物、特殊地質、地形景觀及生態系等。這些規定之適用，很顯然侷限於陸域或海岸地區。

(五) 漁業法及相關法規

我國漁業法為維護漁業資源的主要法律。該法地四十五條規定，為保育水產資源，主管機關得指定設置「水產動植物繁殖保育區」，可以說是海洋保護區最具體的模之一。本法規定，保育區之地點位於縣(市)轄區時，由該縣(市)主管機關擬訂保育區管理計畫書，報請省主管機關核定公告。漁業法第

五章，也有漁區、漁期等禁止或限制事項的保育管理規定。此外，漁業法第四十七條雖有規定，中央主管機關應擬訂「水產資源保育管理辦法」，但目前尚未發布。除了上述之水產動植物繁殖保育區之外，漁政主管機關近年來也經常投放工魚礁，並禁止礁區網目類等不當漁法之活動。我國依漁業法所設置之「水產動植物繁殖保育區」，旨在培育及保護漁源，作法上與馬來西亞「漁業法」劃設之「海洋公園」類似。但馬國劃設之海洋公園為重要珊瑚礁區，非為娛樂遊憩之目的。我國重要珊瑚礁的保護，權責仍然並不明確，相關機關態度也不積極。

(六) 發展觀光條例及風景特定區管理規則

「發展觀光條例」為我國觀光行政之母法，除條例外，尚有「風景特定區管理規則」。發展觀光條例第八條規定：「觀光主管機關，得視實際情形，會商有關機關，將重要風景或名勝地區，勘定範圍，劃為風景特定區。」目前東部、東北角、澎湖及大鵬灣等海岸地區均已成立風景特定區管理處或籌備處，且依據發展觀光條例、風景特定區管理規則等相關規定，在特區內劃分為生態、地質、景觀、古蹟、海域資源等分區，進行管理。另外，依據「風景特定區管理規則」，風景特定區經評鑑可分為國家級、省(市)級及縣(市)級三種等級。而評鑑的項目可分為「當地特性」及「發展潛能」二大部分。在當地特性方面，評鑑要項包括地形與地質、水體、氣象、動物、植物、古蹟文化及整體景觀等七項；至於發展潛能部分，則包括區位及容納量、土地利用、主要結構物、相關設施及經營管理等項目。依據風景特定區評鑑標準表，在特性部分各項之評鑑因素包括了獨特性、稀有性、變化性、觀賞性等因素。各因素原則上分為A、B、C、D四等。發展觀光條例體系之下所劃設的各個分區，雖有保護之規定，但法之主旨基本上還是以人類遊憩觀光為主要目的，而非單純地以生態保育

為主要目的的作為。但如果保育觀念提升、管理辦法得宜或主管機關認知明確，實施於海洋保護區的體系中，仍有可行性。

(七) 其他法規

我國的其他法規，大多只關心陸地部分的經營，還缺乏更為宏觀和整體的格局。目前「國土計畫法」尚未通過，「國土綜合開發計畫」只是行政命令，同時只談到西部成長管理、中央山脈保育和東部策略發展三個軸線，沒有考慮到四面環海、海陸一體的整合性發展。「水利法」系統對於行水區及河口地區的管理，偏重行水，防汛等功能，僅一些條文勉強可運用到海岸地區之保護。民國七十六年行政院核定的「現階段環境保護政策綱領」，可以算是國內甚為進步的政策之一。依據綱領第三章第三條第一項，政府應「依自然條件及實際需要，劃定國家公園、水源或生態保護區、稀有或野生動植物保護區、特殊景觀、風景、歷史文化保存區，區內任何建設與活動，不得妨礙資源永續使用及保育之原則。防止河口海岸濕地、紅樹林沼澤地及海岸沙丘之蠶食與濫用，禁止海岸河川沙石之濫採。」可惜的是，政策綱領位階固然甚高，卻無甚約束力。如果相關機關（包括行政院及其下屬機關）不能尊重其精神意旨，此一綱領仍然是個沒有實效力、「僅供參考」的行政命令而已。民國七十三年及七十六年所公告的「台灣沿海地區自然環境保護計畫」，曾劃定了十二處保護區。但今天的情況顯示，十二處保護區均或多或少遭受不同程度的破壞。彰雲嘉保護區屬得為原來使用的「一般保護區」，如今已規劃或闢建了綿密的海埔地。換言之，此一計畫之構想雖佳，卻無法獲得其他機關的尊重，而形同廢紙。

依上述之政策法規，可以看出我國自然保育的工作呈現出「多頭馬車」的情況。立法目的不一，規定不同，罰則輕重有相當差異，無法有效阻嚇違法行為。政策或方案多屬宣示

或前導意義，實質績效並不具體。至於現行法規也許在施行範圍或目的上，與海洋保護區有涉，但仍以其既定事業目的為主，有關海洋保護區事務多半輕描淡寫，或頂多「沾點邊」而已。至於擬議中的海岸法（草案）雖有海洋保護區劃設的規定，但此一法案基本上還是依賴其他法規優先劃定，主管機關尚未有積極作為；此外，該法要定案公布，恐怕還需一段時日。由以上分析，顯示我國有關海洋保護區的現行法規，還有待進一步補充建立。

五、結語與建議

有關海洋保護區的理念，事實上也還在發展中。台灣自然保育的工作，很明顯是呈現出「多頭馬車」的情況。尤其立法目的不一，規定不同、名稱繁雜，各有法源，管理鬆嚴也各不同。此外，相關政策或方案多屬宣示或前導意義，實質績效並不具體。至於現行法規也許在施行範圍或目的上，與海洋保護區有涉，但有關海洋保護區之事務多半輕描淡寫，有待進一步補正。故而以上分析，顯示目前我國有關海洋保護區的現行法規，仍以「野生動物保育法」有較明確之依據，也較能適用。

未來我國發展與建立海洋保護區體系，其規劃管理建議如下：

1. 海洋保護區應為一個總體的概念，各相關機關仍得依現有法規，分別劃設職權範圍內支各種保護區。
2. 各相關機關於其主管法律中有所不足者，應訂定評估程序和劃設準則，才能進一步執行。
3. 海洋保護區的規劃管理，基礎在於科學資訊。政府盡可能資助相關研究，並建立海洋生態環境之資料系統。
4. 海洋保護的民眾教育宣導，應視為長期工作，相關行政人員應予以訓練，以強化其因應與執行能力。更重要的是，政府必須有更大的魄力與詳實計

畫，否則海洋保護區的施行，仍然不易成功。

參考文獻

- 李鳴峰，1995：“海洋保護區的立法”，海洋開發與管理，12卷，3期、4期。
- 邱文彥，1998：海洋保護區規劃與管理制度之研究，行政院國科會專題研究計畫（NSC-87-2621-P-110-007）。
- 陳欣榮，1997：建立我國海洋保護區體系之初步研究，國立中山大學海洋環境研究所碩士論文。
- 國家海洋局，1996：中國海洋21世紀議程，海洋出版社，北京。
- 國家海洋局，1994：“中國海洋生物多樣性保護與海洋自然保護區建設的行動計畫”，李鳴峰編，第一屆東亞地區國家公園與保護區會護海洋自然保護區論文集，國家海洋局綜合管理司。
- Great Barrier Reef Marine Park Authority, 1997: Great Barrier Reef Marine Park Act 1975; Great Barrier Reef Marine Park Regulations, Great Barrier Reef Marine Park Environmental Charge, Townsville, Australia.
- Great Barrier Reef Marine Park Authority, 1994: Keeping It Great: A 25 Year Strategic Plan for the Great Barrier Reef World Heritage Are, Townsville, Australia.
- IUCN, 1994: Guidelines for Protected Area Management Categories, Gland, Switzerland.
- Lik, Peter, 1996: Great Barrier Reef, Australia, Wildness Press., Cairns, Queensland, Australia.
- Parks Canada, 1994: Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies, Hull, Quebec., Parks Canada.
- Parks Canada, 1995: Sea to Sea to Sea: Canada's National Marine Conservation Areas System Plan, Hull, Quebec., Parks Canada.
- Parks Canada, 1997: Charting the Course: Towards a Marine Conservation Areas Act, Hull, Quebec., Parks Canada.
- Ray, G. Carleton & M. Geraldine McCormick-Ray, 1994: “Critical habitats and representative systems in marine environments: Concepts and procedures”. In: Agardy, T., ed. The Science of Conservation in the Coastal Zone: New Insights on How to Design Implement, and Monitor Marine Protected Areas, IUCN., Gland, Switzerland.
- Ray, G, Carleton., 1996: “ Biodiversity is biogeography: Implications for conservation ” , Oceanography 9(1), 50-59.
- Salm, Rondney V., 1984: Marine and Coastal Protected Areas: A Guide for Planners and Managers, IUCN, Gland, Switzerland.
- Salm, Rod & Andrew Price, 1995: “Selection of marine protected areas. In: Gubbay, Susan, ed., Marine Protected Areas: Principles and Techniques for Management, Chapman & Hall., London, UK.